４ 憲法調査会審議経過

【憲法調査会】

(1) 活動概観

〔調査の経過〕

憲法調査会は、日本国憲法について広範かつ総合的に調査を行うための機関として平成12年１月20日に設置された。なお、その調査期間は議院運営委員会理事会における申合せによって、おおむね５年程度を目途とすることとされている。

調査に当たっては、常に国民とともに議論し、過去と現在を踏まえた上で将来を見通した論議を行うことを基本方針とし、国民の間に議論を喚起し、認識を深めてもらうことを目指している。

第151回国会からは憲法を分野別に論議することとし、「総論」、「国民主権と国の機構」、「基本的人権」及び「平和主義と安全保障」の４つのテーマを取り上げ、現在「国民主権と国の機構」及び「基本的人権」を終え、「平和主義と安全保障」について論議している。

今国会においては、平成15年２月12日に、「基本的人権」について、社団法人日本経済団体連合会専務理事矢野弘典氏、日本労働組合総連合会事務局長草野忠義氏及び同企画局長熊谷謙一氏並びに社団法人アムネスティ・インターナショナル日本理事長和田光弘氏及び同事務局長寺中誠氏を、２月19日には、基本的人権のうち、「「人」の保障」について、関西大学法学部教授平松毅氏及び青山学院大学法学部助教授申惠丰氏を、２月26日には、基本的人権のうち、「人権保障の在り方と方法」について、北海道大学大学院法学研究科教授常本照樹氏及び神戸大学大学院法学研究科教授三井誠氏を、３月12日には、「基本的人権」について、社団法人北海道ウタリ協会副理事長秋辺得平氏、川崎市代表人権オンブズパーソン目々澤富子氏、全国労働組合総連合常任幹事・女性局長中嶋晴代氏及び弁護士東澤靖氏を、それぞれ参考人として招き、意見を聴取した後、質疑を行った。

そして、４月16日には、これまで行ってきた「基本的人権」についての調査を踏まえて締めくくり自由討議を行った。

５月７日の調査会から、「平和主義と安全保障」のテーマに入った。なお、このテーマに入ってからは、今までとは異なり、参考人質疑の後に委員相互間の意見交換を行うこととした。まず、総論として、「憲法前文と第９条」に関し、駒澤大学法学部教授西修氏、龍谷大学名誉教授上田勝美氏及び一橋大学大学院社会学研究科教授渡辺治氏を、５月14日には、東京大学名誉教授坂本義和氏、元国連事務次長明石康氏及び神戸大学大学院法学研究科教授五百旗頭真氏を、それぞれ参考人として招き、意見を聴取した後、質疑を行い、これを踏まえ、委員相互間の意見交換を行った。

６月４日には、国民の意見を聴くため、「平和主義と安全保障」をテーマに一般公募により選ばれた８名の公述人から意見を聴取した。

７月９日の調査会からは、各論に入り、「憲法と自衛権、自衛隊」について、流通経済大学法学部教授植村秀樹氏、帝京大学法学部教授志方俊之氏及び財団法人平和・安全保障研究所理事長渡辺昭夫氏を、７月16日には、「憲法と緊急・非常事態法制」について、元

内閣安全保障室長佐々淳行氏、早稲田大学法学部教授水島朝穂氏及び同志社大学助教授村田晃嗣氏をそれぞれ参考人として招き、意見を聴取した後、質疑を行い、これを踏まえ、委員相互間の意見交換を行った。

〔調査の概要〕

（基本的人権）

1．「基本的人権」についての学識経験者からの意見聴取

「基本的人権」について、４人の学識経験者から意見を聴取した。

＜「人」の保障＞

平松参考人は、①日本においては、憲法運用を支配し、憲法改正によっても変えることのできない基本価値である「和」が存在する、②「和」とは、共生の思想を説くものであり、西欧で説かれている基本価値のうちの連帯に相当する旨、発言した。

申参考人は、①男女の役割分担を前提とした法制度及び慣行は、男女双方の自己決定権を妨げており、虐待といった形で子供の人権侵害につながっている、②この問題を解決するため、雇用及び職業についての差別待遇に関する条約の批准並びに性差別禁止法の制定等が必要である旨、発言した。

＜人権保障の在り方と方法＞

常本参考人は、①司法的救済の特質は事後救済であるが、人権侵害の救済が事後救済では遅すぎることが多く、そのために立法府のサポートが必要である、②人権侵害については予防が重要であり、迅速かつ実効的な人権擁護機関の実現が期待される旨、発言した。

三井参考人は、①憲法の刑事人権規定は、改正すべき特段に大きな問題はなく、刑事司法の運用によって、刑事手続上の人権保障をしていくことが課題である、②そのためには、刑事司法の民主化、弁護の充実、公正かつ迅速な裁判の実現及び捜査手続の適正化が必要である旨、発言した。

2．「基本的人権」についての団体等からの意見聴取

「基本的人権」について、２回にわたり、基本的人権に密接な関係を有する団体等からの意見を聴取した。

日本経済団体連合会の矢野参考人は、①経済の安定的発展によってこそ労働者の雇用及び生活が守られるのであり、この意味で経済的自由、生存権及び労働基本権は互いに矛盾するものではない、②経済的自由、生存権及び労働基本権の調和実現には、労使自治が重要である、③国民の将来不安を取り除くため、社会保障制度の分野における民営化の推進及び規制改革の断行が必要である旨、発言した。

日本労働組合総連合会の草野参考人は、①労働基本権は、勤労者にとって最も重要な権利の１つであるが、法律によって大きく制約されており、憲法28条の徹底した実施が必要である、②憲法27条の趣旨を実現するために、賃金不払残業等の労働法違反の問題は、政労使を挙げて取り組むべき重要な課題である旨、発言した。

アムネスティ・インターナショナル日本の和田参考人は、①日本の死刑制度は、様々な国際決議に照らして問題があり、政治の場での検討が必要である、②被疑者段階での権利保障に関して、代用監獄の廃止等の検討が必要である、③難民の憲法上の位置付けが不明確であり、難民の保護を確立するという観点からの位置付けが必要である旨、発言した。

北海道ウタリ協会の秋辺参考人は、①単一民族幻想から脱却し、アイヌ民族の自決権を含む日本の内なる国際化が急務である、②そのため、アイヌ民族が民族として生きるための法律を、当事者であるアイヌ民族を加えて審議する場の設置を希望する旨、発言した。

川崎市代表人権オンブズパーソンの目々澤参考人は、子供の人権の保護には、子供にとって救済となるような手法の確立や関係機関の連携強化が重要である旨、発言した。

全国労働組合総連合の中嶋参考人は、①職場での男女差別や不当労働行為をなくすため、職場に憲法の理念を生かすことが必要である、②そのためには、憲法の理念を具体化する法律が必要である旨、発言した。

弁護士の東澤参考人は、①憲法上、外国人の人権を認めることには何の支障もないが、現実には、判例によって不当に制約されている、②こうした不当な人権制約に対して、国際人権条約が憲法を補完しうる、③憲法及び条約のみならず、国及び地方自治体が、差別解消に向けた積極的な措置を採ることが求められている旨、発言した。

３．「基本的人権」についての締めくくり自由討議

４月16日には、「基本的人権」について、これまでの調査を踏まえて、締めくくり自由討議を行った。

新しい人権に関して、新しい人権を保障していくことが必要であることは一致しているものの、より明確に新しい人権を保障する観点から憲法に明記すべきとする意見に対し、新しい人権の保障は、憲法13条に読み込むことで対応でき、憲法改正の問題ととらえる必要はないとの意見も出された。

権利と義務に関して、現在の憲法はそのバランスを欠いており、新しい義務規定を置くべきとする意見がある一方、今日の労働現場の問題が示すように、権利の濫用どころか権利が十分保障されていないとの意見も出された。

その他に、家族、歴史、伝統、教育等の重要性、男女平等の実現に向けた積極的な平等推進措置の必要性、外国人の人権保障、国際的な人権保障への対応等の意見が出された。

（平和主義と安全保障）

４．「平和主義と安全保障」についての学識経験者からの意見聴取

「平和主義と安全保障」について、12人の学識経験者から意見を聴取した。

＜憲法前文と第９条＞

西参考人は、①憲法は平時においてだけでなく、緊急時及び危機的状況にあってもその真価を発揮しなければならない、②そのためには、バランスの取れた、国民の視点から見た平和・安全保障規定を憲法に構築すべきである旨、発言した。

上田参考人は、①憲法９条及び前文は、徹底した平和主義を実定化したものであり、全世界の人類の平和的生存の共生の論理を込めたものである、②このことから導かれる在るべき安全保障方式は、永世中立である旨、発言した。

渡辺治参考人は、①憲法の起草者は、日本の軍事大国化をいかにして防ぐか、という観点から９条を作った、②９条は国民の平和意識をつくり、非核三原則や武器輸出禁止といった日本の自己規制の形で、アジアの平和に大きく貢献してきた、③21世紀においても、９条は世界の平和構想の中で現実的な武器として活用できる旨、発言した。

坂本参考人は、①日本国憲法が、一国平和主義ではなく国際平和への責務を課していることは前文から明らかである、②その際には、国連決議及び国際法に基づく国際的な正当

性及び合法性を満たすことが不可欠である、③日本が負う国際的責務は、国連平和維持活動への武装部隊参加を含むが、戦闘目的とは異なる任務と技術を持つ別組織が必要である、④こうした活動を通じて、平和構築及び人道支援という普遍的な価値の実現のイニシアチブをとり、日本の国際的なプレゼンスを高め、日本のアイデンティティーを確立することが日本国憲法の精神を生かす道である旨、発言した。

明石参考人は、①多くの国が自衛権を濫用してきたという歴史があり、その歯止めとして国連がつくられた、②国連を過剰に信頼することも、国連無用論に立つことも危険である、③結局、国連を支えているのは個々の加盟国であり、日本は、二国間関係、地域的関係、多国間関係及び地球的外交という多層的外交を展開し、国連を粘り強く育てていくという問題意識を持つことが必要である旨、発言した。

五百旗頭参考人は、①日本は極めて平和主義的な志向性が強く、これを大事にすることが必要であるが、国民の生存及び安全を損なうといったような場合には、賢慮を持って、集団的自衛権を行使することも必要である、②また、日本の国際安全保障への参画は、日本にとっても日本周辺地域の秩序にとってもプラスになる、③そのため、９条１項を残し、２項を、日本が国際安全保障に参画する規定とすべきである旨、発言した。

＜憲法と自衛権、自衛隊＞

植村参考人は、①日本には自衛権があり、自国を防衛する部隊を持つことは憲法に合致する、②しかし、自衛権の名で、限りなく侵略戦争に近い武力行使が行われることもあり、自衛権の名の下に何でも許されるわけではない、③憲法は、ぎりぎりまで非軍事的な努力をし、自衛権行使の場合にも、武力は最後の手段として、最小限の行使に抑えることを要求している旨、発言した。

志方参考人は、①資源輸入国である日本ほど世界中が平和であることを必要とする国はなく、世界平和のため、全力を挙げて責務を果たすことが必要であり、これは憲法前文にも示されている、②世界平和のために日本ができることは、リスク分担、負担の分担及び価値観の共有である、③外国から日本の自衛隊を見ると、取扱説明書のない軍事力というように見え、平和主義を唱える憲法に違反していると思われる、④そのため、安全保障基本法を制定し、防衛力行使の要件を法律に明示すべき旨、発言した。

渡辺昭夫参考人は、①自衛権の行使はあくまで最後の手段としてとどめておくべき、②そのためには、平和に対する脅威があった場合、有効な集団的措置を採る仕組みが必要である、③この有効な集団的措置とは、国際社会が、反社会的な行為を行ったものを処罰する集団的措置であり、日本がこれに参加することは９条に反するものではない旨、発言した。

＜憲法と緊急・非常事態法制＞

佐々参考人は、①日本国憲法には、非常事態に誰がどのような権限を持つかが全く示されておらず、②憲法改正が望ましいが、現状では現実的ではない、③そのため、内閣法を改正し、時間・条件を限定した非常事態対処権限を内閣総理大臣に与える選択肢もある旨、発言した。

水島参考人は、①大日本帝国憲法には、緊急命令権、戒厳宣告権、天皇非常大権及び緊急財政処分等国家緊急権に関する明文規定が存在したが、危機の克服に役立つどころか、新たな危機をつくり出す装置として機能した、②この歴史的経験が、日本国憲法の国家緊

急権に対する沈黙の背景であり、緊急権条項が存在しないのは憲法の欠陥ではない、③そのため、安易に憲法に緊急権条項を設けるべきではない旨、発言した。

村田参考人は、①有事関連三法の実効性の確保のためには、国民保護法制等の法的整備が必要である、②有事における政府の意思決定の迅速性と正当性を確保するためにも、首相の職務権限代行者の順位をある程度法的に明確にしておく必要がある、③集団的自衛権行使の可否についての解釈を、内閣法制局にゆだねるのではなく、国権の最高機関たる国会が有権解釈を示すべきである旨、発言した。

5.「平和主義と安全保障」についての委員相互間の意見交換

5月7日及び14日には、「憲法前文と第9条」について、7月9日には、「憲法と自衛権、自衛隊」について、7月16日には、「憲法と緊急・非常事態法制」について、参考人質疑を踏まえ、委員相互間の意見交換を行った。

前文に関して、前文が掲げる平和主義は、一国平和主義ではなく、平和の構築に向けて日本が積極的に貢献すべきとする積極的平和主義である、平和主義を実現する具体的方法は、国連の下での平和貢献であるなどの意見が出された。

9条に関しては、9条は日本国憲法の魂であり、改正の必要は全く認められないとする意見がある一方、不作為による国民の生命及び財産の重大な損失を招きかねない欠陥を持つ9条をこれ以上看過すべきでないなどの意見も出された。

自衛権に関しては、9条を改正して、必要最小限度の集団的自衛権の行使を認めるべきとする意見がある一方、個別の主権の拡張概念としての集団的自衛権ではなく、個別の主権を超える集団安全保障システムを構築し、日本はその中で役割を果たすべきなどの意見も出された。

自衛隊に関しては、自衛隊の海外派兵は認められず、専守防衛に必要な最小限度まで自衛隊の軍縮を進めるべきとする意見に対し、治安活動を目的とした自衛隊の海外派遣は前文の平和主義に合致するが、派遣対象及び派遣目的の明確化が必要であるなどの意見も出された。

緊急・非常事態法制に関しては、国の安全並びに国民の生命及び財産を守ることは国家の最低限の義務であり、緊急・非常事態における権限や立法措置を憲法に明記することを検討すべきである、緊急・非常事態法制には、人権の回復条項を組み込んだ国民保護法制が不可欠であるなどの意見が出された。

6.「平和主義と安全保障」についての公聴会

6月4日の公聴会においては、「平和主義と安全保障」について、8名の公述人から意見を聴取した。

国連に関して、日本の国連での活動に際しては、国連憲章と共通する精神を持つ9条について、国際社会に理解してもらう必要がある、自衛権に関して、個別的自衛権は当然の正当防衛権であるが、集団的自衛権は国民の命を危険にさらすものであり認められない、核廃絶に関して、日本は、唯一の被爆国として、核廃絶への国際的合意形成及び枠組み作りにイニシアチブを発揮すべきであるなどの意見が出された。

また、安全保障に関して、民衆の安全保障は武力では達成できず、平和な方法でのみ達成しうる、平和的生存権に関して、その意義は、「国家の安全」よりも「市民の安全」を優位させることであるなどの意見が出された。

一方、国家緊急権に関して、たとえ緊急時であっても、憲法に基づかない基本的人権の制約は不適切であり、国家緊急権の規定を憲法に明確に置き、緊急時における立法をなすべきである、国防に関して、自分の国は自分で守るという当たり前のことを教育することが必要である、９条の改正に関して、自衛のための手段を保有するという規定が必要であるなどの意見が出された。

(2) 調査会経過

○平成15年２月12日（水）（第１回）

○「基本的人権」について参考人社団法人日本経済団体連合会専務理事矢野弘典君、日本労働組合総連合会事務局長草野忠義君及び社団法人アムネスティ・インターナショナル日本理事長和田光弘君から意見を聴いた後、各参考人及び参考人社団法人アムネスティ・インターナショナル日本事務局長寺中誠君に対し質疑を行った。

○平成15年２月19日（水）（第２回）

○「基本的人権」のうち、「人」の保障について参考人関西学院大学法学部教授平松毅君及び青山学院大学法学部助教授申惠丰君から意見を聴いた後、両参考人に対し質疑を行った。

○平成15年２月26日（水）（第３回）

○「基本的人権」のうち、人権保障の在り方と方法について参考人北海道大学大学院法学研究科教授常本照樹君及び神戸大学大学院法学研究科教授三井誠君から意見を聴いた後、両参考人に対し質疑を行った。

○平成15年３月12日（水）（第４回）

○「基本的人権」について参考人社団法人北海道ウタリ協会副理事長秋辺得平君、川崎市代表人権オンブズパーソン目々澤富子君、全国労働組合総連合常任幹事・女性局長中嶋晴代君及び弁護士東澤靖君から意見を聴いた後、各参考人に対し質疑を行った。

○平成15年４月16日（水）（第５回）

○「基本的人権」について意見の交換を行った。

○「平和主義と安全保障」について公聴会を開会することを決定した。

○平成15年５月７日（水）（第６回）

○「平和主義と安全保障」のうち、憲法前文と第９条について参考人駒澤大学法学部教授西修君、龍谷大学名誉教授上田勝美君及び一橋大学大学院社会学研究科教授渡辺治君から意見を聴き、各参考人に対し質疑を行った後、意見の交換を行った。

○平成15年５月14日（水）（第７回）

○「平和主義と安全保障」のうち、憲法前文と第９条について参考人東京大学名誉教授坂本義和君、元国連事務次長明石康君及び神戸大学大学院法学研究科教授五百旗頭真君から意見を聴き、各参考人に対し質疑を行った後、意見の交換を行った。

○平成15年６月４日（水）（公聴会 第１回）

○「平和主義と安全保障」について次の公述人から意見を聴き質疑を行った。

東京大学学生	大井　　赤亥君
横浜国立大学教授	北川　　善英君
開倫塾塾長	林　　明夫君
主婦	藤井　富美子君
法政大学名誉教授 テロ特措法・海外派兵違憲訴訟原告団長	尾形　　憲君
自営業	加藤　　正之君
駒沢女子大学学生	田中　夢優美君
学習院女子大学教授	畠山　　圭一君

○平成15年７月９日（水）（第８回）

○「平和主義と安全保障」のうち、憲法と自衛権、自衛隊について参考人流通経済大学法学部教授植村秀樹君、帝京大学法学部教授志方俊之君及び財団法人平和・安全保障研究所理事長渡辺昭夫君から意見を聴き、各参考人に対し質疑を行った後、意見の交換を行った。

○平成15年７月16日（水）（第９回）

○「平和主義と安全保障」のうち、憲法と緊急・非常事態法制について参考人元内閣安全保障室長佐々淳行君、早稲田大学法学部教授水島朝穂君及び同志社大学法学部助教授村田晃嗣君から意見を聴き、各参考人に対し質疑を行った後、意見の交換を行った。